

BIOFIN

PRIMERA FASE 2019

MOVILIZANDO RECURSOS
PARA EL FINANCIAMIENTO
DE LA BIODIVERSIDAD EN
EL PERÚ

Foto: Leslie Searles /PNUD Perú

Diseño y Diagramación: www.periferica.pe



This project is co-funded by
the European Union



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Flanders
State of the Art

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Confederation
Federal Office for the Environment FOEN



BIOFIN
THE BIODIVERSITY FINANCE INITIATIVE

CONTENIDO

- 
- A close-up photograph of coffee beans on a branch, showing green, yellow, and red cherries. The lighting highlights the texture and color of the beans.
- 1 LA INICIATIVA BIOFIN Y EL DESAFÍO DEL FINANCIAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD**
PG. 4
 - 2 LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA AL 2021**
PG. 8
2.1 Visión
2.2 Objetivos estratégicos (OE) del Plan de Acción Nacional de Diversidad Biológica 2014-2018
 - 3 POLÍTICAS Y PRÁCTICAS IMPULSORAS DE CAMBIOS EN LA BIODIVERSIDAD Y LOS ECOSISTEMAS**
PG. 10
 - 4 EL GASTO EN DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN EL PERÚ**
PG. 14

A close-up photograph of coffee beans on a tree branch. The beans are at various stages of ripeness, ranging from bright red to deep green. Sunlight filters through the leaves, creating a warm, golden glow and casting soft shadows. The texture of the beans and the bark of the tree are clearly visible.

5

**EL COSTO DE LA
IMPLEMENTACIÓN
ÓPTIMA DE LA
ESTRATEGIA NACIONAL
DE DIVERSIDAD
BIOLÓGICA AL 2021
Y LA BRECHA DE
FINANCIAMIENTO**

PG. 16

6

**EL PLAN DE
FINANCIAMIENTO DE LA
BIODIVERSIDAD**

PG. 20

7

**MECANISMOS
PRIORIZADOS PARA
LA MOVILIZACIÓN DE
RECURSOS**

PG. 26

1.

LA INICIATIVA BIOFIN Y EL DESAFÍO DEL FINANCIAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD

La biodiversidad es «naturaleza», es decir, vida en la Tierra. La biodiversidad abarca a los organismos vivientes y a los ecosistemas, factores fundamentales del bienestar y las economías humanas que proporcionan lo más esencial para una vida saludable y productiva, como aire limpio, seguridad alimentaria y agua potable¹.

Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, en la segunda mitad del siglo XX la especie humana transformó los ecosistemas más rápida y profundamente que en ningún otro periodo comparable de la historia, fundamentalmente debido a la creciente necesidad de alimentos, agua potable, madera, fibra y combustible. De los 24 servicios examinados en la evaluación, solo cuatro



La especie humana transformó los ecosistemas más rápidamente debido a la creciente necesidad de :



aqua potable



madera



fibra



combustible

muestran una mejoría en los últimos 50 años, otros 15, una cifra inquietante, se encuentran en grave declive, y cinco mantienen un frágil equilibrio.

El estudio pronostica un aumento significativo de la degradación en la primera mitad del siglo XXI debido a las políticas exclusivamente centradas en el crecimiento económico, las cuales desencadenan una sobre explotación de la diversidad biológica, contaminación, la proliferación de especies invasoras, el cambio climático, el deterioro de los hábitats, así como nuestra incapacidad para reconocer y apreciar el papel de refuerzo del desarrollo socioeconómico que desempeña la biodiversidad².

El gasto anual en biodiversidad a nivel mundial se estima, al menos, en USD 52 000 millones, a pesar de que las necesidades de financiación anuales son del orden de USD 150 000 a 440 000 millones. Esta brecha de financiación,





evidente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, es un problema de primera magnitud que dificulta el logro tanto del Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, representa simplemente entre el 0,2 y el 0,6 por ciento del PIB mundial, estimado en USD 73 billones³.

La mayoría de los países adolece de una falta de inversiones adecuadas en biodiversidad, a pesar de que el mundo no sufre precisamente de falta de liquidez. Se precisa la transición hacia un nuevo paradigma de inversiones y de políticas fiscales que incorpore más adecuadamente el valor económico y los beneficios financieros de la biodiversidad y el desarrollo sostenible⁴.

La Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN) es una alianza mundial dirigida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el año 2012, que ha sido concebida para respaldar este nuevo paradigma y ayudar a los países a mejorar la integración de la diversidad biológica en las políticas fiscales, la planificación financiera y el sistema financiero en general⁵.

BIOFIN ha desarrollado una metodología que orienta a los países en la labor de identificar los impulsores positivos y negativos que generan cambios en la biodiversidad y en los ecosistemas; asimismo, los ayuda a evaluar los gastos relacionados con la biodiversidad, a estimar los costos de implementación que requieren sus respectivas Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica y sus Planes de Acción (ENDB) y a identificar

mecanismos que les permitan movilizar los recursos financieros requeridos para ponerlas en marcha. De esta manera, se espera que los países puedan mejorar sus políticas sectoriales y de biodiversidad, así como armonizar mejor sus gastos nacionales con las metas de conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, y con sus objetivos nacionales de desarrollo.

En el Perú, la iniciativa BIOFIN se implementa bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente (MINAM). Los procesos de análisis y de definición de los mecanismos de financiamiento a ser impulsados son resultado de un proceso en el que participaron un gran número de instituciones, públicas y privadas, vinculadas a la conservación de la biodiversidad y al mantenimiento de los servicios ecosistémicos en un marco de desarrollo sostenible, tanto con relación a los objetivos país como a los compromisos que en esta materia ha suscrito el Perú en el ámbito internacional.

1. PNUD y BIOFIN. (2016). *Manual de BIOFIN. Movilización de recursos para la diversidad biológica y el desarrollo sostenible*. p. 10
2. Ibíd. (Prólogo de Dasho Tshering Tobgay, primer ministro de Bután). p. 6.
3. Ibíd. p. 10
4. Ibíd. pp. 10-11
5. Ibíd. p. 11





2. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA AL 2021

El Perú ha sido reconocido como uno de los diecisiete países llamados megadiversos, por ser poseedores en conjunto de más del 70 % de la biodiversidad del planeta. La biodiversidad del Perú está representada por una gran variedad de ecosistemas, especies de flora y fauna, y diversidad genética, que han contribuido y contribuyen al desarrollo y la sostenibilidad mundial.⁶

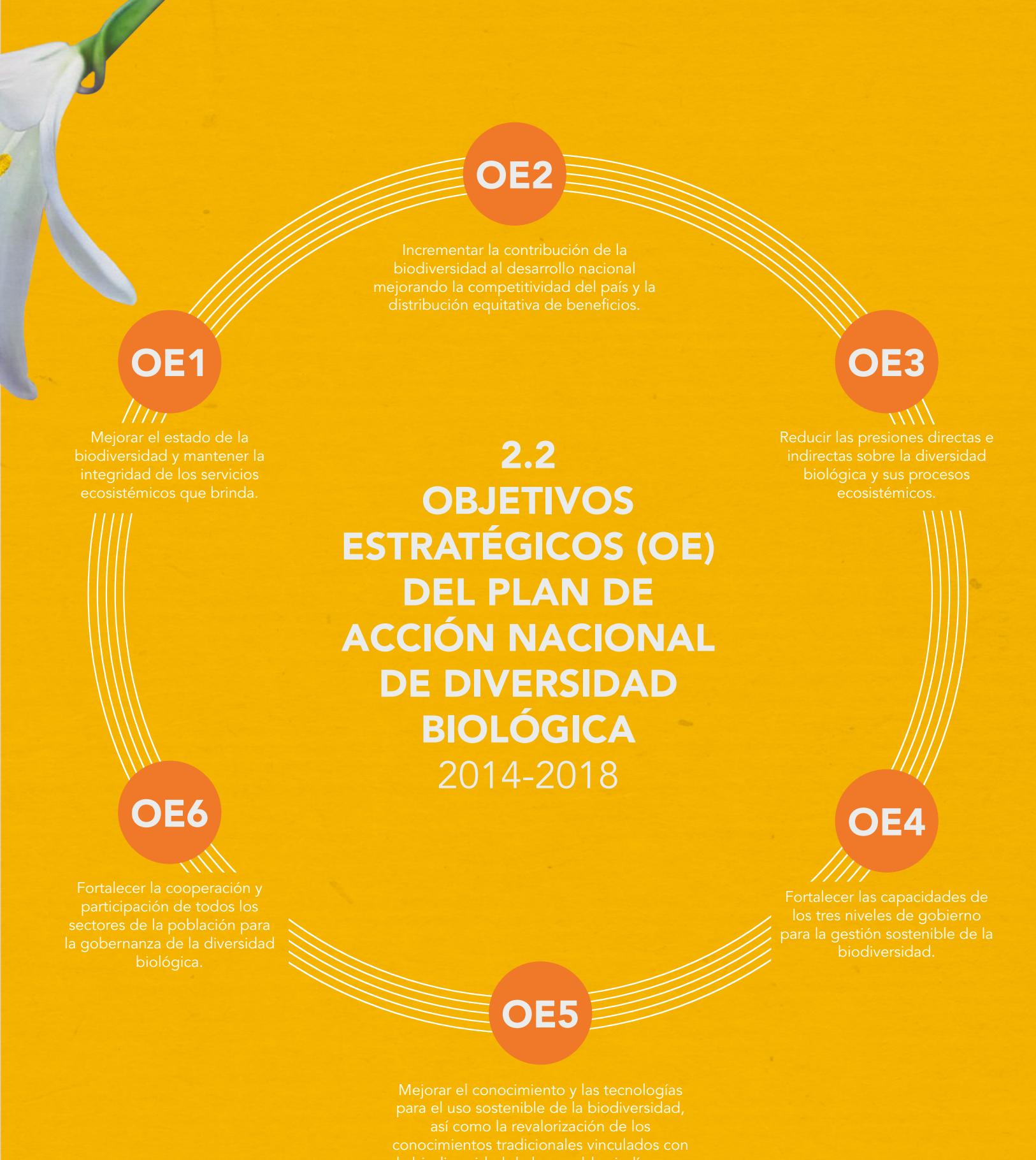
Muchas de las amenazas que afectan a nuestra biodiversidad se han incrementado o cambiado,

reduciendo de manera acelerada nuestro patrimonio natural. La minería ilegal, la deforestación por el cambio de uso no autorizado, los cultivos ilícitos, la extracción y comercio ilegal de especies de flora, fauna y recursos hidrobiológicos, son solo algunos ejemplos de actividades ilegales que desafían a la conservación de la biodiversidad en el Perú en este nuevo decenio. A esto deben sumarse los efectos del cambio climático, que ameritan nuevas estrategias de mitigación y adaptación a nivel nacional, regional y local.⁷

2.1 VISIÓN

Según señala la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021, «Al 2021 el Perú conserva y usa racionalmente su megabiodiversidad revalorando los conocimientos tradicionales asociados para

la satisfacción de las necesidades básicas y de bienestar de las actuales y futuras generaciones en el marco de un desarrollo sostenible inclusivo y competitivo».⁸



6. Ministerio del Ambiente. (2014). *Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2011 y su Plan de Acción 2014-2018*. p. 14
 7. Ibid. p. 15
 8. Ibid. p. 42

3.

POLÍTICAS Y PRÁCTICAS IMPULSORAS DE CAMBIOS EN LA BIODIVERSIDAD Y LOS ECOSISTEMAS

El Perú es un país megadiverso, que posee más del 70 % de la biodiversidad del planeta y en cuyo territorio existen al menos 84 zonas de vida o 98 sistemas ecológicos.⁹

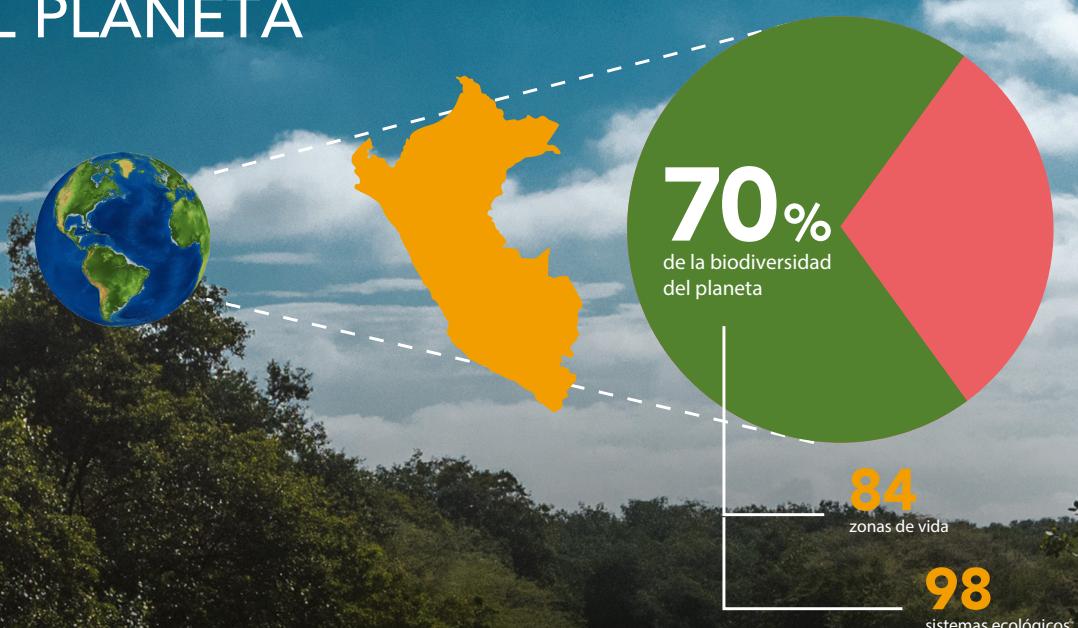
El análisis histórico de la deforestación revela que en nuestro país se han perdido más superficies de ecosistemas terrestres que las que se han podido recuperar. La pérdida anual de bosques primarios en el Perú asciende en la actualidad a 150 000 hectáreas aproximadamente, lo que implica una emisión de 57 millones de toneladas de CO₂; y la mayoría de estos ecosistemas se encuentran, además, medianamente amenazados. Asimismo, se han incrementado las presiones sobre

las diversas especies de flora y fauna, por lo cual el porcentaje de especies amenazadas ha subido en 14,4 % y 46,6 %, respectivamente, en tres años.

De acuerdo con la información disponible, la unidad de paisaje que se degrada más aceleradamente es el bosque amazónico. Esto ocurre debido a diversos impulsores negativos, de los cuales se considera como el principal el cambio de uso de los suelos, que se destinan a un desarrollo agrario no planificado y realizado bajo estándares no adecuados. Otros impulsores del mismo tipo son la minería ilegal aurífera, así como el comercio ilegal o no sostenible de especies de la flora y la fauna silvestres. Los bosques andinos, aunque limitados

9. Ibid. p. 14

EL PERÚ POSEE MÁS DEL 70% DE LA BIODIVERSIDAD DEL PLANETA



en extensión, son importantes para la provisión del agua que requieren los bosques amazónicos; lamentablemente, su superficie se reduce también a causa del cambio de uso del suelo y de la extracción no sostenible en cuanto fuente de combustible.

Los ecosistemas marino-costeros ocupan el segundo lugar en extensión a nivel nacional. Su diversidad y productividad constituyen la base sobre la cual se desarrolla la pesca, una de las actividades económicas más competitivas de nuestro país. Dichos ecosistemas se caracterizan, entre otras cosas, por ser altamente dependientes de factores climáticos; esto ocasiona que puedan mostrar cambios drásticos en un corto tiempo, de ahí que

el aprovechamiento de sus recursos estratégicos requiere políticas de rápida capacidad de respuesta. En este sentido, existen avances importantes, como el establecimiento de límites para la explotación y un sistema de cuotas individuales para la pesca industrial. Entre los impulsores negativos se cuentan la falta de ordenamiento para algunas especies de importancia comercial, limitadas acciones para la regulación de la pesca artesanal, los escasos avances en el control del aprovechamiento ilegal y la contaminación que se produce como consecuencia del vertimiento de residuos urbanos o industriales.

La tercera unidad paisajística de relevancia está formada por los ecosistemas de agua dulce de

la Amazonía. Destacan no solo por su diversidad, sino también por la importancia que tienen tanto para la viabilidad de los bosques como para la alimentación de la población amazónica, lo que le añade un valor social. Se ha determinado que existen áreas focalizadas sometidas a una alta presión a causa de la minería aluvial y de la extracción de hidrocarburos, actividades en las que se vierten residuos y se contaminan las aguas, alterando de esta manera el hábitat de las especies

más importantes. Los ecosistemas de agua dulce más amenazados están asociados al río Madre de Dios y a las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón. Se suman a estos impulsores negativos la escasa promoción y el poco avance en la asignación de derechos territoriales para el manejo de lagos y lagunas (cochas), y el débil acompañamiento y desarrollo de capacidades para el manejo y para evitar la extracción bajo prácticas inadecuadas.

ESPECIES AMENAZADAS PERÍODO 2011 - 2014

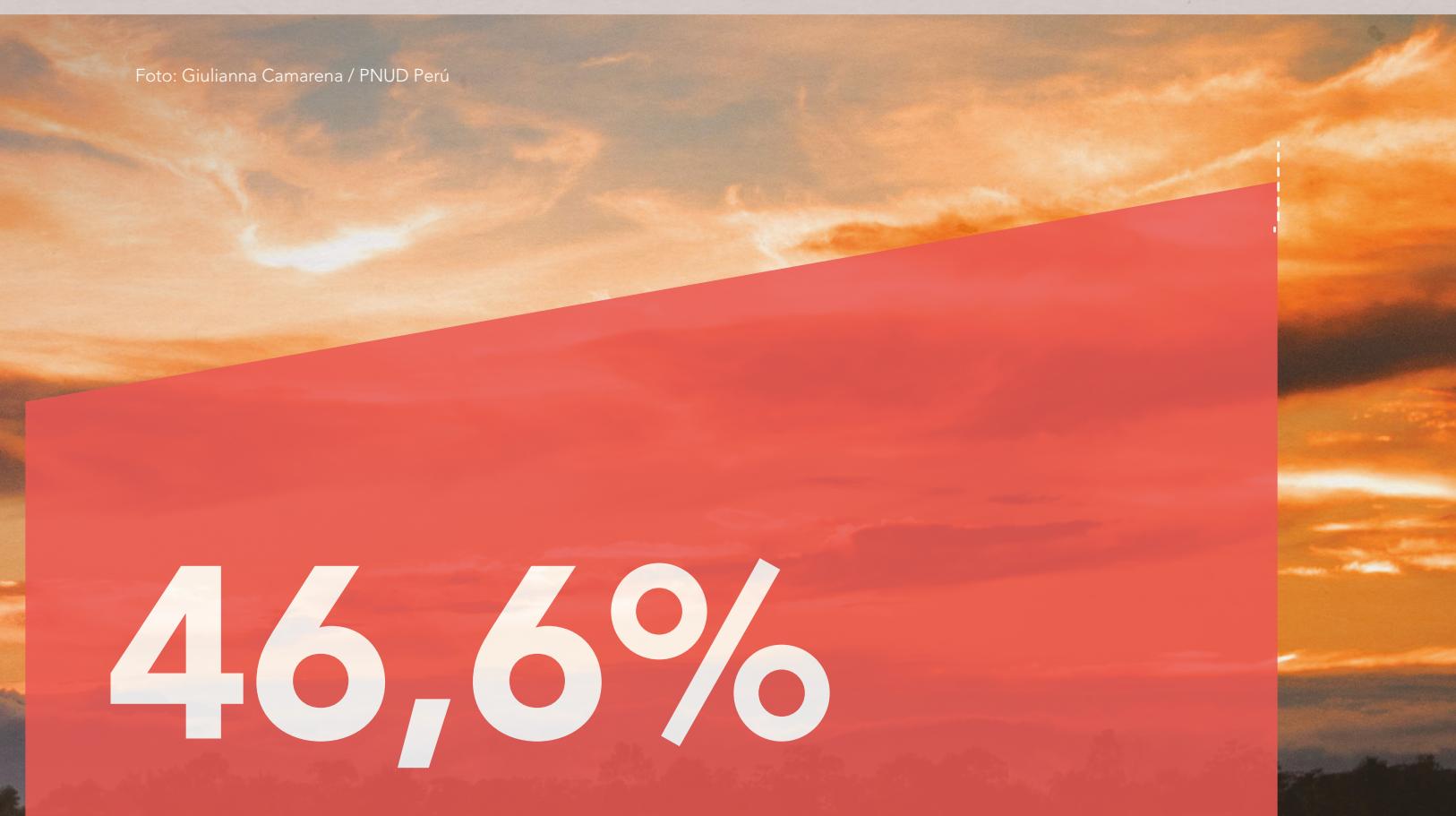
14,4%

2011

De acuerdo con los análisis realizados, los impulsores negativos que más afectan a la biodiversidad son: el cambio de uso del suelo, la minería informal, la extracción selectiva de productos forestales y de fauna silvestre, la falta de políticas de promoción agraria, la escasez de incentivos para la conservación de la agrobiodiversidad, la ausencia de políticas para el ordenamiento de la pesca artesanal y para las más de treinta especies de recursos hidrobiológicos que revisten importancia comercial.

Los impulsores positivos de mayor impacto son: el reconocimiento e implementación de áreas naturales protegidas (ANP), la promoción de la participación ciudadana en la gestión de la biodiversidad y la implementación de iniciativas de conservación productiva o bionegocios.

Foto: Giuliana Camarena / PNUD Perú



46,6%

2014

4. EL GASTO EN DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN EL PERÚ



El análisis realizado tuvo como propósito calcular cuánto han gastado en diversidad biológica los sectores público y privado en el Perú en los últimos años. La estimación tomó en cuenta aquellas actividades que contribuyeron directa o indirectamente a la consecución de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): (i) la conservación de la diversidad biológica, (ii) la utilización sostenible de sus componentes y (iii) la

participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Para el análisis se consideró el periodo 2010-2014, previo a la formulación de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 (ENDB). El gasto total de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) en esta etapa, así como los montos

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) / 2010-2014



Gasto total de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)

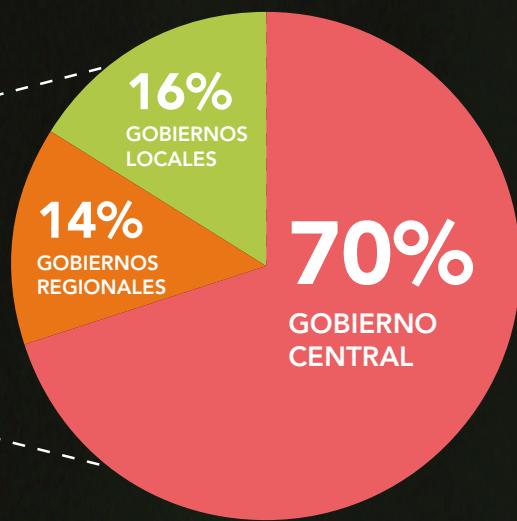
(USD 1378 millones) Promedio anual de USD 276 millones





GASTO PÚBLICO

S/ 548 MILLONES
(USD 199 MILLONES)



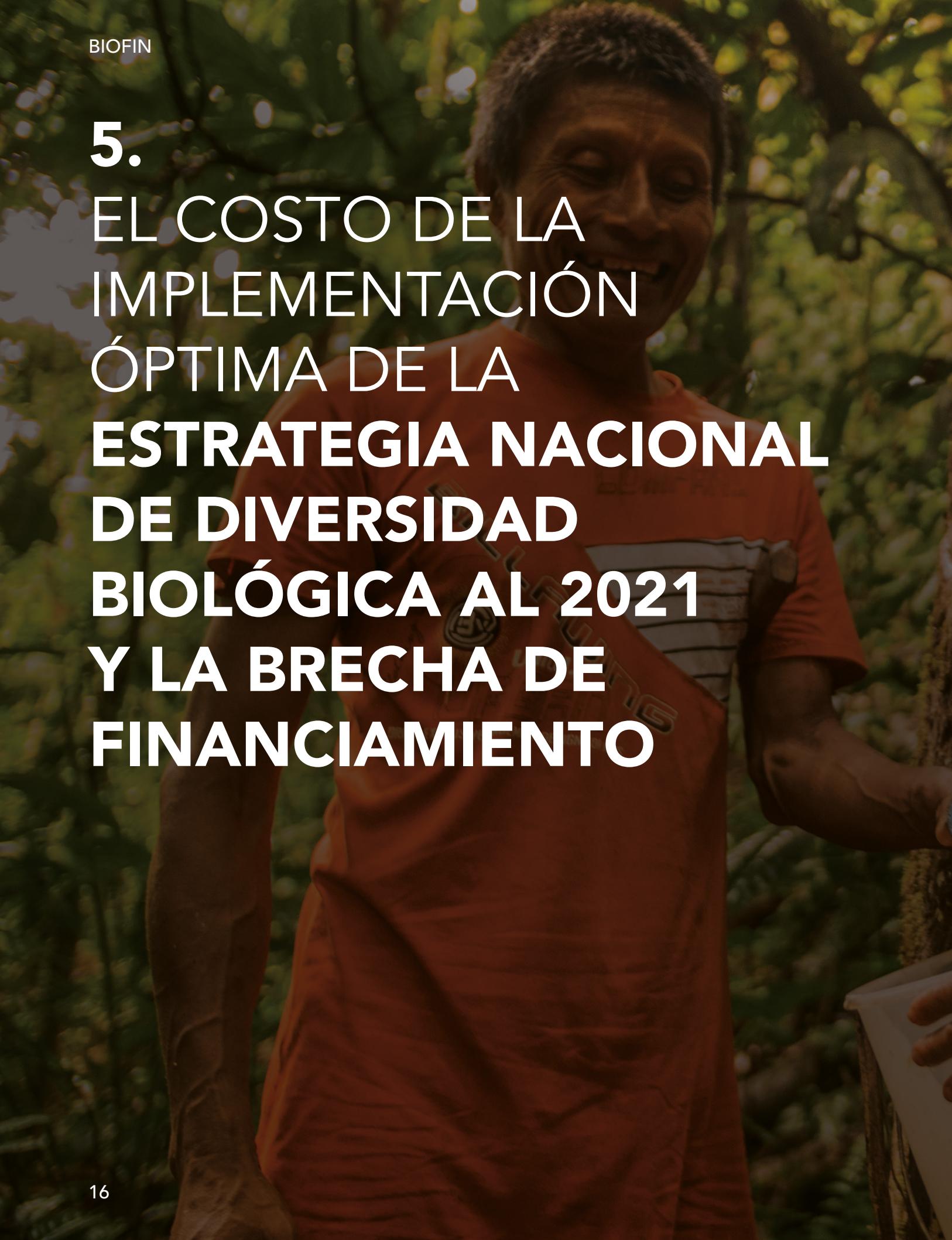
que desembolsó el sector privado en proyectos y actividades cuyos objetivos principales estaban relacionados con los del CDB ascendió a S/ 3787 millones (USD 1378 millones), con un promedio anual de S/ 757 millones (USD 276 millones).

De este total, el promedio anual del gasto público fue S/ 548 millones (USD 199 millones, 72 % del total), de los cuales el 70 % correspondió al Gobierno central, 14 % a los Gobiernos regionales y 16 % a Gobiernos locales. En el periodo analizado, el gasto público en actividades relacionadas con algún objetivo del CDB equivalió, en promedio, al 0,11 % del PBI y representó el 0,52 % del presupuesto

nacional total y el 0,63 % del gasto público.

Si bien el presupuesto asignado a las instituciones públicas con responsabilidad en la gestión de la biodiversidad ha aumentado de manera progresiva en los últimos años, se ha concentrado en aquellas que ejercen funciones normativas, rectoras o promotoras, y no necesariamente en las instituciones que tienen a su cargo el control, la reducción o el incremento de los impulsores de cambios en la biodiversidad y los ecosistemas. Para que estas últimas reciban mayores recursos, es importante avanzar hacia un balance más adecuado en la distribución del presupuesto público.



A close-up photograph of a man with dark skin and short hair, wearing an orange t-shirt. He is smiling warmly at the camera. He appears to be outdoors in a lush, green environment, possibly a farm or forest, with sunlight filtering through the leaves. His hands are visible; one is resting on his chest, and the other is holding a white plastic container.

5. EL COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN ÓPTIMA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA AL 2021 Y LA BRECHA DE FINANCIAMIENTO

En el marco de la Iniciativa BIOFIN, se llevó a cabo el «Análisis de necesidades y brechas financieras para la aplicación óptima de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción del Perú». Los objetivos de este trabajo fueron:

- i) estimar y proveer un sumario de todos los costos (fondos necesarios o necesidades financieras) relacionados con la implementación óptima de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica; y
- ii) estimar la brecha financiera, definida como la diferencia entre los fondos necesarios y los fondos disponibles, para la ejecución de la estrategia.

En este caso, para establecer la aplicación óptima, se preguntó a los especialistas de los diversos sectores

cuáles serían los montos de dinero necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica; esta consulta incluyó también acciones adicionales o complementarias a la ENDB sugeridas por los especialistas.

El análisis realizado permitió determinar que las necesidades financieras para la implementación óptima de las 147 acciones de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción asciende a S/ 2857 millones (USD 884 millones) para el periodo que comprende desde el 2016 hasta el 2021. Dado que la proyección de fondos disponibles para estos años fue estimada en S/ 1368 millones (USD 423 millones), se

147 acciones de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica

2016-2021



determinó que la brecha de financiamiento en el Perú es aproximadamente S/ 1490 millones (USD 460 millones) para el periodo mencionado, lo que representa un promedio de S/ 248 millones por año (USD 77 millones).

La mayor parte de la brecha (68%) está relacionada con las dos instancias que más aportan en la implementación de las acciones de la ENDB — especialmente de los objetivos estratégicos 1, 2, 3 y 4—: el Servicio Nacional de Áreas Naturales

Protegidas (SERNANP), organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, con S/ 660 millones (USD 204 millones) y el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), que depende del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), con S/ 360 millones (USD 111 millones). El tercer organismo con mayor brecha es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con S/ 382 millones (USD 118 millones), principalmente en relación con el objetivo estratégico 5.

Organismos con la mayor parte de la brecha (68%)





Foto: Leslie Searles /PNUD Perú

6. EL PLAN DE FINANCIAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD

Tiene como objetivo promover y facilitar la movilización de fondos, tanto del sector público como del sector privado, para financiar la conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica en el país, de tal manera que se reduzca en un 30 % la brecha financiera existente y se puedan llevar a cabo las acciones definidas en la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021.

A partir de información secundaria, complementada con entrevistas a diferentes actores clave de los sectores público y privado, se identificaron 41 mecanismos o instrumentos que ayudarían a movilizar recursos para cubrir la brecha financiera. Cada uno fue analizado en términos de su viabilidad financiera, jurídica, administrativa, social, política y ambiental, y se hizo una selección en función de su potencial de movilización de fondos, de su impacto sobre la biodiversidad, así como de la posibilidad de fortalecerlos, mejorarlos, complementarlos técnicamente o de hacer una mayor difusión entre la ciudadanía para incrementar su aprovechamiento. Esta priorización no excluye la dinamización

mediante otros mecanismos. Su propósito es fijar un punto de partida desde el cual sea posible avanzar progresivamente.

Los mecanismos que se han priorizado son los siguientes:

- 1 El sistema de inversión pública INVIERTE.PE
- 2 El mecanismo de Obras por Impuestos
- 3 Los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MERESE)
- 4 El Sistema de Tarifas de Ingreso y Uso de las Áreas Naturales Protegidas
- 5 El aprovechamiento de fondos concursables existentes en el país para el desarrollo de unidades de negocio basadas en productos de la biodiversidad con poblaciones locales.



Un análisis de este grupo de mecanismos priorizados permite destacar los siguientes cuatro aspectos que caracterizan la visión con la que se ha decidido abordar, en esta fase, el desafío de la movilización de recursos para disminuir la brecha de financiamiento y lograr la implementación óptima de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción 2016-2021:

PRIMER ASPECTO:

La opción por la potenciación o alineamiento de mecanismos de financiamiento existentes antes que por la creación o impulso de otros nuevos. Se incrementa, de esta manera, la viabilidad de la movilización de recursos en el corto plazo, al contarse ya con los instrumentos, aunque haya que hacer ajustes o adecuaciones.

SEGUNDO ASPECTO:

Una clara decisión de aprovechar los recursos de inversión pública regular del país para el financiamiento de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos. Tres de los cuatro mecanismos priorizados se corresponden con esta idea (INVIERTE.PE, Obras por Impuestos y los fondos concursables, que en su mayoría son financiados con recursos públicos). Esto significa una búsqueda decidida para alinear los recursos orientados a financiar el desarrollo del país con la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, lo cual representa un esfuerzo estratégico principal por hacer que los modelos de desarrollo en el país sean sostenibles.

TERCER ASPECTO:

Foto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú

Para la validación, caracterización y operativización de cada uno de los mecanismos financieros priorizados, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

1

Dado que la brecha de financiamiento corresponde mayormente a aquellas instancias que tienen responsabilidades principales en la implementación de la ENDB, es indispensable vincular los mecanismos financieros a estas instancias y, eventualmente, a las estrategias de financiamiento y de sostenibilidad financiera que estas tuvieran.

De acuerdo con el Análisis de Necesidades y Brechas Financieras para la Aplicación Óptima de la ENDB 2016-2021 del Perú,

Involucrar al sector privado en el financiamiento de la conservación de la biodiversidad. Dos de los mecanismos (Obras por Impuestos y la Retribución por Servicios Ecosistémicos) tienen al sector privado como actor dinamizador principal. Los sectores público y privado son, por lo tanto, corresponsables en la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, así como en su financiamiento.

las dos instancias con las mayores brechas de financiamiento son el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas y el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre.

El SERNANP ha diseñado la estrategia Parques Nacionales: Patrimonio Natural del Perú, cuyo fin es lograr financiamiento y sostenibilidad financiera. Para alcanzarlas, se propone, como el principal soporte de esta propuesta, aprovechar el potencial turístico de las áreas protegidas. La modernización del sistema de tarifas para el ingreso a ellas y para su uso constituye, a corto plazo, la puerta de entrada para fortalecer el aprovechamiento de dicho potencial y, en ese sentido, para captar mayores ingresos que financiar las



CUARTO ASPECTO:

La decisión de abordar el financiamiento de la conservación de la biodiversidad y del mantenimiento de los servicios ecosistémicos tanto desde la canalización de recursos de carácter general (tesoro público) como desde el desarrollo de transacciones específicas entre actores alrededor del uso de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos (retribución por servicios ecosistémicos). Esta necesaria complementariedad debe permitir que progresivamente la parte principal del financiamiento (o del aseguramiento) de la conservación de la biodiversidad provenga de transacciones de uso sostenible de los recursos y de retribuciones desde las actividades y sectores que hacen uso o se benefician de los servicios ecosistémicos, para que estos se mantengan. Dentro de esta visión, los recursos de carácter general deberían servir para promover, asegurar y mantener el desarrollo de estas transacciones.

necesidades de gestión institucional.

El SERFOR, en cambio, no cuenta con una estrategia institucional de financiamiento y sostenibilidad financiera. De ahí que el análisis haya determinado la importancia de priorizar el apoyo a esta institución en sus esfuerzos por potenciar el flujo de recursos de inversión pública; esto se haría bajo el sistema INVIERTE.PE, según las prioridades de inversión definidas por este, y que están orientadas a: i) la recuperación/ restauración de ecosistemas forestales degradados, ii) el incremento de la producción y productividad de las cadenas productivas forestales priorizadas, iii) cerrar la brecha de la zonificación forestal, y iv) asegurar que se cuente con información

para la adecuada gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre en el territorio nacional.

2

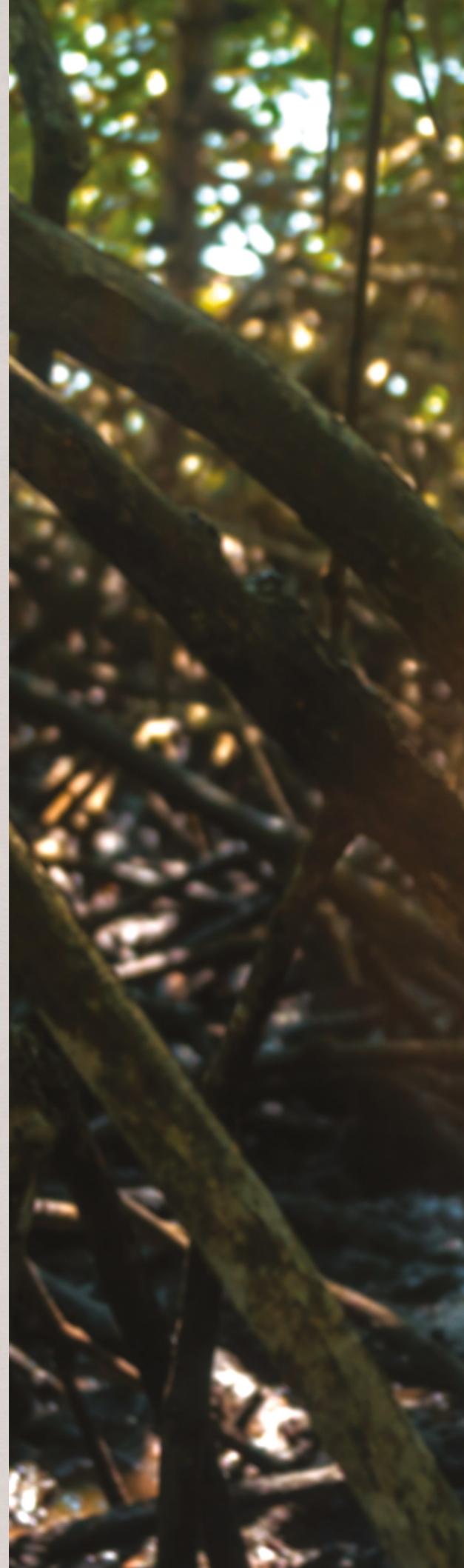
La caracterización y operativización de los mecanismos de financiamiento se deben construir desde iniciativas que ya se encuentren en marcha y que puedan recibir apoyo en el corto plazo para completar su implementación, complementarlas o potenciarlas.

En el caso, por ejemplo, del Pago por Servicios Ambientales o de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE) —como lo denomina el MINAM— este criterio ayudó a decidir que se priorice el apoyo a la Superintendencia Nacional de Servicios

de Saneamiento (SUNASS), que junto con el MINAM había impulsado desde hace unos años la inclusión en la tarifa de agua potable de un porcentaje que se destinaría a inversiones para el mantenimiento del servicio de provisión de agua en las diferentes cuencas del país. Se determinó que si bien el proceso de cobro estaba en curso, existían barreras que impedían que se concreten las inversiones. Dentro del Plan de Financiamiento, se consideró que la consolidación, escalamiento y expansión de este tipo de mecanismo pasaba por contribuir en el corto plazo a la solución de algunos cuellos de botella, antes que a iniciar nuevas experiencias de MERESE con respecto a otros servicios ecosistémicos.

3

Dado que los recursos necesarios para el desarrollo de los diversos mecanismos superarán el monto que se pueda aportar dentro de la iniciativa BIOFIN, es indispensable, en primer lugar, que la operatividad de cada uno de ellos empate con procesos en curso de alguna instancia principal que sostenga su implementación. El liderazgo es un elemento clave para la promoción de un mecanismo financiero; este puede existir y ser muy bueno, pero no funcionará si ninguna institución lo lidera. Asimismo, será necesario identificar proyectos sectoriales en curso que estén alineados con las iniciativas promovidas por el plan, a fin de establecer acuerdos de cofinanciamiento para su implementación.







7. MECANISMOS PRIORIZADOS PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS



EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA INVIERTE.PE

Foto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Estado Peruano (INVIERTE.PE) organiza la inversión pública a nivel nacional bajo la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Busca fortalecer la priorización de la inversión pública en materia de diversidad biológica y servicios ecosistémicos, sobre la base de los lineamientos de política aprobados en el 2016.

En un esfuerzo por orientar los fondos de inversión pública hacia infraestructura natural, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) —ahora INVIERTE.

PE—, el MEF y el MINAM, elaboraron los «Lineamientos de política de inversión pública en materia de diversidad biológica y servicios ecosistémicos». Así, los proyectos de inversión pública (PIP) incorporarán principios y enfoques de gestión contemplados en la ENDB, además de otros instrumentos, incluyendo la gobernanza participativa y la conservación productiva.

Con esta herramienta se dio un paso importante para orientar los fondos de inversión pública hacia la biodiversidad en los ámbitos local, regional y nacional.



De acuerdo con información del MINAM, se logró que a marzo del 2017 existiera en el país un total de 322 proyectos de inversión pública en materia de biodiversidad y servicios ecosistémicos formulados y declarados viables, por un monto aproximado de S/ 1537 (USD 500 millones), considerando los niveles de gobierno central y subnacional. No obstante, la gran mayoría de estos proyectos permanecen sin ejecutarse al no haberseles asignado el financiamiento correspondiente.

Aún se necesita fortalecer otras condiciones para que esta inversión se concrete. Según la información recopilada mediante entrevistas a representantes de las diversas instituciones involucradas, los gobiernos subnacionales no priorizan los PIP en materia de diversidad biológica por diferentes razones; una de ellas es que gran parte de los PIP no estarían siendo articulados con sus instrumentos de planificación o con los programas presupuestales (PP); por esta razón, no existirían incentivos para reportar los resultados de los PIP que no constituyen un aporte.

El fortalecimiento de los instrumentos metodológicos —tales como las fichas técnicas estándar de proyectos— y de las capacidades para elaborar los PIP es fundamental para avanzar en este sentido. Pero más importante aún es que los PIP

definan claramente la problemática por resolver en materia de diversidad biológica y su vínculo con los beneficios para la población; asimismo, que apunten a disminuir las brechas de conservación identificadas y que se articulen con los instrumentos de planificación de los diversos sectores, Gobiernos regionales y locales (planes sectoriales, regionales y locales, programas presupuestales).

Hay sectores que ya han estimado sus brechas y cuentan con la respectiva resolución aprobada por el MEF, como es el caso del sector Ambiente; otras instituciones, en cambio, aún se encuentran elaborándolas, como ocurre con el SERFOR, lo cual retrasa la dinámica de elaboración de PIP en este sector.

Una vez que el MEF ha aprobado las estimaciones de las brechas, es necesario elaborar la ficha técnica estándar (FTE) para cada indicador de brecha con el fin de aplicarlo en todo el país. Cada sector elabora sus propias fichas, con las cuales se asegura que los proyectos cumplan con cerrar la brecha y con los parámetros técnicos establecidos.



EL MECANISMO OBRAS POR IMPUESTOS

Foto: Giuliana Camarena / PNUD Perú

En el año 2008, se aprobó la Ley 29230, Ley de Obras por Impuestos, cuyo fin es agilizar y hacer más eficiente la ejecución de la inversión pública en todo el país. Permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y ejecute proyectos priorizados por los Gobiernos subnacionales, universidades públicas o entidades del Gobierno nacional, y que luego recupere la inversión total realizada, a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta. De esta manera, el Estado logra contar con inversión ejecutada de manera rápida y eficiente, y la empresa privada tiene

la oportunidad de contribuir activamente a generar el desarrollo del país.

Este mecanismo comprende todo tipo de proyectos de impacto regional y local que cuenten con la declaración de viabilidad otorgada por INVIERTE.PE. Tenemos así, por ejemplo, proyectos de recuperación de ecosistemas degradados, regulación hídrica, recuperación de especies, inversiones para facilitar el desarrollo de cadenas de valor de econegocios y bionegocios. Dentro de este mecanismo, el Estado encargó a la Agencia de Promoción de la Inversión



Privada (PROINVERSIÓN), un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, la promoción y asistencia técnica a las instancias públicas y empresas privadas.

Analisis realizados bajo la iniciativa BIOFIN han demostrado que Obras por Impuestos permitiría movilizar fondos para atender las acciones definidas en cuatro de los seis objetivos estratégicos de la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Diversidad Biológica 2016-2021.

Desde su creación, Obras por Impuestos tuvo gran acogida. Gracias a esto, en el periodo 2009-2017 se alcanzó un monto acumulado de proyectos ejecutados a nivel nacional de S/ 3784 millones (más de USD 1000 millones), que abarcan desde obras de infraestructura pública básica —como redes de agua y desagüe, vías y centros de salud— hasta proyectos de mediana y gran envergadura —hospitales, carreteras, puentes, entre otros—. Este resultado se ha debido en gran medida a la labor de PROINVERSION, pero también al trabajo realizado por la Alianza para Obras por Impuestos (ALOXI), formada por las principales empresas privadas del país (minería, telecomunicaciones, interconexión eléctrica, banca, industria), orientada a articular esfuerzos con el Estado a través de Obras por Impuestos.

No obstante el avance y la multiplicación de proyectos de biodiversidad declarados viables en el país bajo este mecanismo, solo se ha identificado un caso, aún en su etapa inicial, de inversión pública en materia de diversidad biológica.

Según las opiniones recogidas desde el sector empresarial, las empresas no tendrían limitaciones en realizar prioritariamente obras vinculadas a la diversidad biológica; pero buscan que la obra sea de gran impacto social, ya que así mejorarán su relación con la población en sus ámbitos de trabajo. Y en educación y salud, el impacto será clarísimo.

El análisis realizado desde BIOFIN ha identificado tres razones principales para no priorizar hasta el momento proyectos relacionados con la biodiversidad y los servicios ecosistémicos bajo Obras por Impuestos:

- La limitada cartera de modelos o ejemplos de proyectos de inversión pública en materia de diversidad biológica para ser ejecutados.
- La dificultad para establecer de manera clara el vínculo entre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y el beneficio de la población hace que las empresas no



den prioridad a proyectos de este tipo; se orientan, en cambio, hacia otros cuyo impacto es percibido más fácilmente por las comunidades, como en los casos de educación y salud.

- La falta de evidencia de la estrecha relación que existe entre biodiversidad y desarrollo sostenible de los negocios de las empresas hace que estas no prioricen ideas de PIP dirigidas a disminuir las amenazas sobre la diversidad biológica.

Según las consultas realizadas, tanto PROINVERSIÓN como ALOXI tienen la disposición y el interés de acercar el mecanismo de Obras por Impuestos a inversiones relacionadas con la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. ALOXI espera haber movilizado al 2021 proyectos de infraestructura (y otros elegibles) por más de S/ 6000 millones anuales (USD 1800 millones, equivalentes al 1 % del PBI). Si se lograra que al menos el 3 % de ese monto se orientara a inversión en biodiversidad, tendríamos alrededor de S/ 180 millones al año (USD 54 millones), que equivalen al 70 % de la brecha financiera estimada por BIOFIN para la implementación óptima de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su Plan de Acción.

Para lograr este objetivo, será importante considerar las siguientes líneas de acción:

- i. Desarrollar estimaciones demostrativas de los beneficios económicos, ambientales y sociales en lugares donde exista una estrecha dependencia entre las empresas y los servicios ecosistémicos que sustentan sus operaciones, de manera que se las incentive a proponer proyectos de inversión pública en materia de diversidad biológica que contribuyan a reducir las amenazas sobre los ecosistemas en que se sustentan sus negocios.
- ii. Desarrollar una campaña de información y diálogo con empresas socias de Aloxi y Gobiernos subnacionales seleccionados, para ayudar a promover el uso del mecanismo en el corto plazo.
- iii. Desarrollar pilotos que guíen la utilización del mecanismo en materia de diversidad biológica, de manera que se sumen a él las empresas privadas, los Gobiernos subnacionales, las universidades o diversos sectores del Gobierno.



LOS MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS (MERESE)

Foto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú / GEF / SERNANP

El mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA) o —según la legislación peruana— los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MRSE o MERESE) permiten movilizar fondos para financiar actividades orientadas a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos. Se materializan a través de acuerdos voluntarios entre partes donde una de ellas (el contribuyente) realiza acciones que aportan a la conservación de los ecosistemas, mientras que la otra (el retribuyente), luego de obtener los beneficios económicos, sociales o ambientales respectivos, decide retribuir al primero en

reconocimiento por el papel que cumple en la conservación, y como un incentivo para que continúe realizando dichas acciones.

MERESE permite movilizar fondos de manera sostenible gracias a que convoca a los diversos actores involucrados en el servicio ecosistémico que se desea conservar, recuperar o aprovechar sosteniblemente. Los altos costos de transacción, sin embargo, representan una limitación, ya que se requiere un largo proceso de concientización y la creación de un clima de confianza y de cooperación entre las partes, por lo que su implementación puede tomar varios años;



pero una vez que esto se consigue, puede llegar a ser un mecanismo muy sólido.

Existen en el país varias experiencias de MERSESE que se encuentran en diferentes grados de avance. Contribuir a su implementación resolviendo los cuellos de botella para que se consoliden permitirá movilizar fondos en el menor tiempo posible y de manera efectiva, con lo cual disminuirán los costos de transacción.

El caso emblemático es el de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), que, en coordinación con las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) y de acuerdo con la normativa vigente, deben incluir en la tarifa de agua los mecanismos de compensación ambiental destinados a promover la eficiencia en el uso del agua y el tratamiento de aguas residuales.

Según información institucional, a junio del 2018, 23 de las 50 EPS que existen en todo el Perú tienen ya definida una tarifa para reservar recursos por concepto de MERSESE. El dinero que se recauda mensualmente de los recibos de agua se deposita en una cuenta que es fiscalizada por la SUNASS, con el fin de garantizar que lo recaudado se use exclusivamente para los fines para los que fueron reservados.

Es importante resaltar que, a pesar de que

los montos de recaudación por concepto de MERSESE por parte de las EPS se incrementaron de forma importante gracias a la normativa implementada, la mayor parte de ellos no se ejecuta actualmente.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a actores clave y al «Diagnóstico de las EPS en la implementación de MRSE», elaborado por el Global Green Growth Institute (GGGI) (2018) para la SUNASS, las causas de la no ejecución serían principalmente tres:

- i. La falta de capacidades institucionales, dado que la gran mayoría de EPS no cuentan con áreas ambientales o «verdes» que puedan dedicarse a implementar los MERSESE. Y si las tienen, no están preparadas en el tema.
- ii. La falta de capacidades humanas para el diseño e implementación de MRSE o PIP, y más aún en este último, en lo que se refiere a diversidad biológica.
- iii. La necesidad de vincular las acciones de recuperación y conservación de los ecosistemas objetivo de los MERSESE con los indicadores de saneamiento de las EPS.

Considerando las 23 EPS que cuentan con tarifas para reservar fondos por MERSESE, se realizaron proyecciones por quinquenio (inicio según fecha de Resolución de Consejo). Se



estimó, así, que en los años 2021 y 2022 se contaría con recursos para inversión en acciones de conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas por S/ 122,7 millones.

Contribuir a la resolución de estos cuellos de botella permitirá constituir una referencia importante de pago por servicios ambientales en el país; dinamizará, igualmente, un contingente importante de recursos de inversión regular que se destinarán al mantenimiento del servicio ecosistémico de

provisión de agua en las principales cuencas del país. En ese sentido, dos líneas de acción importantes serán: en primer lugar, ayudar a construir indicadores que vinculen las acciones de recuperación y conservación de los ecosistemas —objetivo de los MERESE— con los objetivos de saneamiento que deben ser reportados por las EPS; y en segundo lugar, asegurar un programa de capacitación en formulación y ejecución de PIP en el marco de INVIERTE.PE, que a su vez haga posible llevar a cabo los proyectos de inversión de las EPS.



EL SISTEMA DE TARIFAS DE INGRESO Y USO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ANP)

Foto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú

De acuerdo con el Análisis de Necesidades y Brechas Financieras para la Aplicación Óptima de la EPANDB 2016-2021 del Perú, desarrollado en el marco de la iniciativa BIOFIN, las dos instancias con las principales brechas de financiamiento en el país son el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), correspondiente al Ministerio del Ambiente, y el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), correspondiente al Ministerio de Agricultura y Riego.

En el caso del SERNANP, en los últimos años ha venido diseñando una estrategia de financiamiento y sostenibilidad financiera

denominada “Parques Nacionales: Patrimonio Natural del Perú”, en cuyo marco se ha definido que uno de los principales puntos de apoyo para la mayor captación de recursos lo constituye el aprovechamiento del potencial de uso turístico de las Áreas Protegidas.

En el Perú, el turismo en general, y específicamente el que se orienta hacia áreas naturales protegidas, es una de las actividades de mayor crecimiento en los últimos años y que permitiría movilizar importantes recursos financieros en pro de la conservación de la biodiversidad.



De acuerdo con estudios realizados por el Conservation Strategy Fund:

El sector turismo en el Perú generó USD 19.6 mil millones en actividades económicas en el 2016, equivalente al 10.1 % del Producto Bruto Interno nacional (PBI). En ese mismo año, se generaron también 403,500 puestos de trabajo directos y otros 928,500 indirectos (WTTC, 2017). Las áreas naturales protegidas por el Estado (ANP) son uno de los determinantes más importantes de esta dinámica económica: de los 3.5 millones de visitantes extranjeros en el 2016 (WTTC, 2016), 1.4 millones visitaron algún ANP. Del mismo modo, los vuelos domésticos hacia áreas protegidas son también significativos, alcanzando 1.3 millones de turistas nacionales adicionales que visitaron el SINANPE en el 2016 (SERNANP, 2016a; MINCETUR, 2016).¹⁰

El financiamiento total del SINANPE, de acuerdo a la estimación más reciente costaría menos del 10 % de los beneficios financieros directos locales provenientes del turismo en ANP.¹¹

El enorme potencial turístico de las ANP, sin embargo, aún es poco aprovechado; por consiguiente, lo que SERNANP —como

autoridad a cargo de las ANP— recauda por ese concepto es un monto aún limitado. El bajo rendimiento de las tarifas que pagan los usuarios evidencia la necesidad de mejorarlas. Estas se rigen, por lo general, mediante un «enfoque de comando y control» rígido. El precio impuesto por la legislación disminuye la relación entre la demanda del usuario y los gastos del ANP. Cuando se maneja una estructura de tarifas «desde arriba hacia abajo», hay poco espacio para ajustarlas a las preferencias del usuario. En un sistema de fijación de precios verdaderamente flexible (es decir, basado en la oferta y la demanda), las personas revelan sus preferencias sobre los servicios de la AP, y cuánto y cómo están dispuestas a pagar por un tipo de servicio específico.

Existe, por lo tanto, una gran necesidad de mejorar el sistema de tarifas de acceso y uso de las ANP, pero atendiendo todo su ciclo financiero; es decir, cómo se determinan sus precios, tipos, uso y evaluación de impacto, en el marco de un paquete completo de modernización del sistema. Recursos de BIOFIN apoyarán este proceso, en un marco de cofinanciamiento con proyectos del SERNANP para avanzar en la sostenibilidad financiera del sistema de ANP, en un esfuerzo por nutrirse y aprovechar las experiencias que vienen teniendo lugar en distintos países, también con el apoyo de BIOFIN.



Foto: Giuliana Camarena / PNUD Perú



EL APROVECHAMIENTO DE FONDOS CONCURSABLES EXISTENTES EN EL PAÍS PARA EL DESARROLLO DE UNIDADES DE NEGOCIO BASADAS EN PRODUCTOS DE LA BIODIVERSIDAD, CON POBLACIONES LOCALES

Los fondos concursables son mecanismos generados por diferentes sectores que asignan periódicamente recursos no reembolsables, provenientes de fondos públicos y privados, a instituciones y organizaciones de la sociedad civil para el alivio de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el desarrollo productivo, entre otros aspectos. En el Perú existe una gran cantidad y variedad de fondos concursables que, aunque no están dirigidos a la biodiversidad, pueden alinearse con facilidad para el desarrollo de actividades productivas sostenibles basadas en productos de la biodiversidad, especialmente con sectores

pobres y vulnerables, que promuevan y aseguren la conservación y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

A través del impulso de este tipo de negocios productivos y bajo un esquema comercial de cadena de valor, se espera contribuir a poner en valor la biodiversidad, a conservarla y aprovechar su uso sostenible, así como a disminuir las amenazas que se ciernen sobre ella, con lo cual benefician a todos los actores de la cadena productiva en condiciones de equidad.

Los principales fondos concursables que se



ofrecen regularmente a postores interesados manejan en conjunto recursos del orden de los S/ 2000 millones anuales; estos corresponden principalmente a los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Agricultura y Riego, y Producción. A ello debemos sumar la Ley de Apoyo a la Competitividad Productiva (PROCOMPITE), que faculta a los Gobiernos regionales y locales a destinar hasta el 10 % de su presupuesto anual de inversiones para ayudar a agentes productivos organizados a mejorar la competitividad de las cadenas productivas a través de la implementación de fondos concursables. El potencial de movilización de recursos de este tipo a nivel nacional bordea los S/ 5000 millones anuales.

En tal sentido, con el fin de movilizar la mayor cantidad de recursos para desarrollar bionegocios o econegocios —y contribuir, de esta manera, a la reducción de la brecha financiera de la ENDB—, se buscará potenciar el aprovechamiento de los fondos concursables y otras fuentes locales y nacionales de financiamiento público y privado por parte de proyectos relacionados con sectores claves, como el MINAM, el SERNANP y el SERFOR, que están actualmente en curso o por iniciarse y que tienen dentro de sus encargos el desarrollo de actividades productivas sostenibles con las poblaciones locales, como parte de las estrategias de conservación de la biodiversidad, de mantenimiento de los servicios ecosistémicos y de enfrentamiento

del cambio climático, en un marco de fortalecimiento de la gobernanza territorial.

Se incidirá para que proyectos como Amazonía Resiliente (SERNANP-PNUD, con fondos del GEF), Paisajes Productivos Sostenibles (MINAM-PNUD, con fondos del GEF), EBA Amazonía (SERNANP-PNUD, con fondos del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania), DCI (MINAM-PNUD, con fondos del Gobierno de Noruega) y Asegurando el Futuro de las Áreas Protegidas del Perú (SERNANP-PROFONANPE, con fondos del GEF), entre otros, trabajen en la lógica de apalancamiento de recursos de diversas fuentes sectoriales orientadas a la inclusión y el desarrollo social y económico de las poblaciones pobres, a fin de complementar la inversión en actividades productivas sostenibles con ellas y asegurar su consolidación y sostenibilidad en el tiempo. De esta manera, se contribuirá a que la inversión pública y privada intersectorial sea más eficiente y eficaz en estos ámbitos.

Los proyectos identificarán la gama de oportunidades de financiamiento público y privado —entre ellas los fondos concursables— y harán lo necesario para acceder a ellas, en articulación con los Gobiernos subnacionales y las instancias sectoriales. Además de los fondos concursables, los proyectos podrán acceder a otros mecanismos financieros, como los



proyectos de inversión pública u Obras por Impuestos, que también forman parte de la cartera de mecanismos impulsados en el marco de la iniciativa BIOFIN.

Finalmente, será importante implementar una estrategia para la difusión efectiva de los fondos concursables existentes, de manera que llegue a la mayor cantidad de público interesado; asimismo, apoyar la

sistematización y difusión de experiencias exitosas en el desarrollo de bionegocios que se hayan generado a partir de la utilización de fondos concursables, mostrando los resultados alcanzados. Esto contribuirá a lograr su sostenibilidad en el tiempo, así como a optimizar los procesos.

10 Conservation Strategy Fund. (2018). El impacto económico local del turismo en áreas protegidas del Perú. p. 6
11 Ibíd. p. 5

